

Un enseignement à réguler, des filières à revaloriser

Etat des lieux et utopie

Ed. Labor, coll. Quartier Libre
Fév. 2002

Présentation sommaire du livre

V.Vandenberghe*

Ce petit livre rassemble les analyses et propositions d'un économiste sur le thème de la nécessaire et possible amélioration de l'efficacité et de l'équité de l'enseignement en Communauté française. Nous y défendons l'idée qu'une telle ambition passe par deux chantiers prioritaires. Celui d'une clarification et d'une modification de son mode de gouvernance. Et celui d'un redéploiement des filières qualifiantes de l'enseignement secondaire.

Origine, objet et esprit de l'ouvrage

Ce texte, et l'analyse économique qui le sous-tend, constituent une originalité dans le monde francophone où l'analyse et la discussion sur l'enseignement sont traditionnellement le fait de pédagogues ou de sociologues. Il résume cinq années de travaux de recherche soutenus par le Fonds Henri Collinet, au sein de la Fondation Roi Baudouin, sur le thème « Pour un système scolaire favorisant au mieux l'insertion de tous les jeunes ». Ces travaux ont été réalisés à l'UCL au sein du Groupe Interfacultaire de Recherche sur les Systèmes d'Education et de Formation (GIRSEF)

L'enseignement occupe une place considérable dans le monde moderne. Il mobilise un nombre impressionnant de personnes et des moyens budgétaires conséquents. Il fait aussi l'objet d'attentes énormes que ce soit en termes de consolidation de la démocratie, d'émancipation des individus, de développement culturel et économique ou de réduction des inégalités. Mais l'enseignement est aussi une réalité profondément stable et institutionnalisée. Ses modes de fonctionnement tendent à se répliquer au fil des ans, installant une impression de conservatisme. Et pourtant la question du changement est incontournable, car il nous semble à la fois possible et nécessaire d'améliorer l'enseignement, singulièrement en Communauté française. Certes aucun système d'enseignement dans le monde n'est conforme aux attentes. Tous les systèmes se révèlent relativement inaptes à accomplir leurs (trop ?) nombreuses finalités. Mais tous les systèmes ne se valent pas comme l'indiquent les études successives de l'OCDE. Et l'image qui se dégage pour la Communauté française est celle d'un décrochage graduel par rapport à la moyenne Oede, tant du point de vue de l'efficacité que de l'équité

D'où le point de vue qui traverse tout l'ouvrage : améliorer l'enseignement pour le rendre plus efficace et plus équitable. Non sur le mode exclusif de l'affirmation d'une utopie renouvelée. Mais à partir d'un regard à la fois lucide et volontaire qui s'appuie un véritable état des lieux, précise un certain nombre d'objectifs, et surtout énonce les voies à suivre pour y parvenir. Car rien n'est simple dans le domaine de la « production » scolaire. L'enjeu des politiques scolaires est avant tout organisationnel. Certes les ressources budgétaires importent, mais les véritables différences dépendent pour une bonne part des institutions, de la présence de

* Professeur au département d'économie, chercheur à l'IRES, UCL, Place Montesquieu, 3. B-1348 Louvain-la-Neuve, Belgique; tel (+32) 10 47 41 41, E.Mail: vandenberghe@ires.ucl.ac.be. Homepage: www.vvdb.webhop.org

règles de fonctionnement simples et cohérentes, assurant un bon niveau de coordination et de motivation des établissements, des enseignants et des élèves.

Options stratégiques

L'amélioration de l'enseignement appelle la formulation d'un certain nombre de propositions. Nos travaux conduisent à privilégier deux options pour tendre à plus d'efficacité et équité : celle d'un travail sur le mode de gouvernance du système et celle de la refonte de l'enseignement qualifiant du secondaire.

Quelle gouvernance pour nos systèmes d'enseignement ?

Trois grands principes de gouvernance sont envisageables une fois ancré le principe du financement public des coûts. Tout au long du vingtième siècle, le mode de gouvernance le plus répandu a été celui alliant financement *et* production par l'Etat sur le modèle hiérarchique ou bureaucratique, avec imposition de l'école en fonction du lieu de résidence (carte scolaire). Mais d'autres modes de régulation ont vu le jour plus récemment. Le premier est celui de la décentralisation de la gestion des moyens dans un cadre de contractualisation renforcée avec le centre concernant les objectifs à atteindre. Le second est celui du quasi-marché par instauration du libre-choix de l'établissement et de financement à l'élève.

Le premier problème de la Communauté française est qu'elle ne se conforme effectivement à aucun de ces trois modèles¹. Le mode de gouvernance en vigueur est hybride. Il y a bien entendu la composante quasi-marché, dont l'origine remonte aux années 1950. Le financement est public mais les modalités d'octroi de ce financement font apparaître les logiques de marché. Les parents, les élèves ou étudiants sont libres de choisir leur établissement. Les établissements – pas les réseaux auxquels ils appartiennent – sont financés en fonction du nombre d'inscrits. Et ceci crée un contexte où le contrôle et pilotage de l'enseignement dépendent du jugement des usagers-clients. Il y a par ailleurs une tradition de contrôle par la hiérarchie. Les réglementations administratives sont nombreuses. Et la tendance récente est à l'amplification. Les grilles salariales sont centralisées, le paiement des enseignants est réalisé par l'ordinateur central. Les règles statutaires régissant les conditions de recrutement, de promotion, de nomination et de mise à la pension sont les domaines dans lesquels la marque de l'administration est très visible. Il en va de même en ce qui concernent l'emploi du temps dans les écoles, la définition des horaires de travail des enseignants et des élèves et, plus récemment, de la pédagogie.

Rien n'indique cependant qu'un tel assemblage serait heureux. L'hybridation actuelle relève du compromis entre conceptions fort antagonistes de la gouvernance. Le contrôle administratif en place peine à orienter effectivement le quasi-marché. La rigidité des statuts empêche une école en perte de vitesse à changer de professeurs. Atypique lorsque l'on prend la mesure des évolutions internationales, ce type de contrôle heurte également les aspirations des nouvelles générations d'enseignants. Ainsi la tendance à prescrire les pratiques pédagogiques doit composer avec leur réticence à se voir dicter la marche à suivre au quotidien.

Au-delà, et de manière plus fondamentale, l'administration s'est avant tout attachée à imposer d'une conformité à des règles et procédures dans la manière d'utiliser les ressources (les inputs), en ignorant ce qui engage directement ou indirectement les résultats des élèves (les outputs). Les règles définissant les contenus à enseigner (curricula, programmes, manuels...) sont plutôt rares. Les écoles et les enseignants sont plus ou moins libres de déterminer les critères de réussite. La certification est du ressort des établissements. En pratique, un même diplôme terminal délivré par deux écoles différentes attestera d'acquis forts divergents. Quant aux résultats à proprement parler, à peu près rien n'existe pour les mesurer.

¹ Nous aimons utiliser l'expression de syndrome « Canada Dry » à ce sujet.

Que faire dès lors ? En dépit de toutes les limitations du quasi-marché scolaire, et malgré la tendance à la ségrégation des publics qui le caractérise, nous ne croyons pas à son remplacement par un modèle hiérarchique pur, avec carte scolaire synonyme d'assignation de l'école en fonction du lieu de résidence. Il y a la question du coût politique d'une telle option. Mais il y a aussi le risque d'une accentuation de la ségrégation résidentielle. L'option de politique scolaire doit plutôt être celle de la régulation du quasi-marché. Dès lors qu'il y a libre-choix et décentralisation juridique du système², il importe que l'administration centrale définisse autrement son action qu'en cherchant à s'imposer comme « producteur » exclusif des services éducatifs et/ou à multiplier les règles d'usage des moyens (tendance actuelle). Il est plus indiqué, selon nous, d'opter pour le modèle de régulation par contractualisation des rapports entre administration centrale et écoles. Un tel modèle procède d'un double mouvement. Le premier est celui de la décentralisation de la gestion au quotidien vers les écoles et donc de l'usage des ressources mises à la leur disposition. Le second consiste à recentrer l'activité de l'administration centrale autour de quatre fonctions.

- La première est de formuler les objectifs généraux de l'enseignement ;

- La seconde est de mettre à disposition des écoles les moyens financiers et humains, selon des modalités³ qui maximisent a priori les chances d'atteindre ces objectifs ;

- La troisième est d'évaluer à distance la réalisation des objectifs définis, à travers des mesures intelligentes⁴ des acquis des élèves.

- La quatrième fonction -- qui tient à la nature particulière du produit « enseignement » -- est celle d'assurer l'homogénéité des procédures de certification des élèves. Il en va de la crédibilité des titres et donc de la capacité des élèves à valoriser leur investissement éducatif.

Quels positionnement, financement et fonctionnement pour l'enseignement qualifiant ?

Les filières qualifiantes concentrent toujours une grande partie des effectifs du secondaire. Elles sont par ailleurs en crise pour de multiples raisons: accès par relégation, culture du redoublement, contraintes statutaires limitant les innovations en matière de gestion du personnel, déqualification, massification concomitante de l'enseignement supérieur court et culture humaniste a priori hostile à la dimension qualifiante des cursus. Elles contribuent dès lors à la faible performance du système épinglée par les études successives de l'Ocde. Au-delà l'un travail sur le mode de régulation, il importe donc de s'atteler énergiquement à l'amélioration de leur fonctionnement. Il s'agit d'avoir à ce niveau une double ambition :

- celle de les revaloriser, notamment en y attirant un public moins marqué par l'échec scolaire,
- celle de préserver et restaurer leur dimension qualifiante, soit une capacité à se structurer, objectivement et subjectivement, en référence aux univers professionnels et technologiques;

Cette double ambition implique un effort de repositionnement des filières qualifiantes du secondaire dans le système éducatif global ainsi des mesures relatives au financement et au fonctionnement.

² En Communauté française plus de 75% des institutions en charge de la production des services éducatifs sont gérées au quotidien par des instances juridiques (ie, les nombreux PO du Libre et l'Officiel subventionné) sans lien organique ou hiérarchique direct avec l'Etat central.

³ Notamment le recours à la différenciation financière.

⁴ Soit des mesures qui tiennent compte de l'origine socio-économique des élèves et de la relation quasi-mécanique que celle-ci entretient avec la mesure brute des acquis.

Repositionner l'enseignement qualifiant dans le système éducatif

En prenant comme référence le moment charnière de la fin de la scolarité initiale -- que nous situons tendanciellement autour de l'âge de 15 ans (fin tronc commun) -- nous recommandons pour l'aval⁵ une structuration de l'offre d'enseignement en deux grands secteurs, distincts et autonomes sur le plan institutionnel. L'un, opérant selon un schéma déjà en place, fondé sur la préparation et la participation à l'enseignement supérieur long. L'autre -- au cœur de notre propos -- opérant autour du couple formation/emploi, à développer et à articuler aux initiatives de l'insertion professionnelle ou de la formation professionnelle continue.

Financement et fonctionnement d'un nouvel enseignement qualifiant

- Mobiliser et de concentrer des enveloppes financières existantes

Le développement d'un vaste secteur opérant sur le couple formation/emploi impose de disposer de moyens financiers conséquents. De tels moyens existent déjà aujourd'hui dans le cadre du budget de l'enseignement et des politiques de l'emploi. Il faudrait toutefois les rassembler pour atteindre un certain seuil de ressources.

- Des incitants intelligents pour les élèves

Vis-à-vis des élèves, il s'agit de passer d'un système incitatif fondé sur la menace du redoublement et valorisant le franchissement d'un nombre restreint de seuils de scolarité (les diplômes terminaux) à un système d'unités instaurant une hiérarchie de niveaux de compétences s'apparentant plus à un continuum qu'à un escalier. C'est au niveau des filières qualifiantes que cette réflexion doit être menée en premier lieu. Car c'est bien là que se concentrent les élèves qui ont le plus de mal à gérer un effort d'apprentissage en fonction d'un bénéfice monétaire ou symbolique, éloigné dans le temps et incertain.

- Un enseignement à tirer vers le haut

Ces unités devraient correspondre à des modules de formation intégrés, de durée relativement courte, mais cumulables. Il s'agit à nouveau d'agir sur la structure incitative à laquelle les jeunes font face, en garantissant à ceux qui le souhaitent l'accès à un niveau de compétences le plus élevé possible. Car au-delà de la dimension qualifiante des certificats délivrés, il s'agit de tirer ces derniers vers le haut, en leur conférant des lettres de noblesse. C'est là une réponse aux craintes de ceux qui pensent qu'en découplant les filières qualifiantes de l'enseignement général on court le risque de priver certains élèves d'accéder à un niveau de diplôme élevé. Il s'agit plus globalement de se donner les moyens de « revaloriser » cet enseignement. Et ceci implique selon nous d'y attirer un public privilégiant aujourd'hui la filière académique.

- Un couplage au monde professionnel crédible et équilibré

Un projet de formation qualifiante ne se révèle efficace que s'il est articulé de manière crédible au monde professionnel. Ceci peut signifier l'implication du monde de l'entreprise (privée ou publique) dans sa mise en œuvre et sa valorisation. Il est dans le même temps nécessaire de poursuivre un double objectif de développement du niveau des connaissances générales des jeunes et d'extension des capacités de prise en charge, de développement personnel ou d'aptitude à la communication. Il s'agit d'éviter la tendance à l'instrumentalisation d'une formation en liaison étroite avec le monde du travail et de l'entreprise. Plus concrètement, nous pensons que les projets récents, en Communauté française, autour de l'alternance

⁵ Au sein d'établissements distincts de ceux qui organisent la formation initiale, car il s'agit d'éviter une orientation biaisée des publics-élèves par des établissements opérant à la fois au niveau de l'amont et de l'aval du système.

participent à l'extension et à la crédibilité d'une forme d'enseignement en prise directe avec le monde économique. Ils sortent l'alternance de la marginalité en la structurant en véritable filière et en y permettant l'accès au diplôme secondaire terminal. Reste bien entendu l'incertitude quant à l'implication des entreprises, notamment au niveau de la fourniture de stages.

- Définir des compétences professionnelles, mais aussi les certifier.

Mais il est d'autres façons de rapprocher école et monde socioéconomique que l'alternance. La Communauté française veut renforcer l'adéquation entre le contenu des enseignements et les besoins de compétences exprimés par les employeurs. Notre analyse de cette réforme est plus sévère que celle de l'alternance. L'accent a été mis sur l'écriture de la définition des compétences à atteindre et l'écriture en aval de programmes d'enseignement. La question de la mise en oeuvre de ces programmes est relativement peu traitée et la question des résultats et de leur certification – à notre connaissance – à nouveau absente du paysage. A l'inverse, les pays étrangers (Grande-Bretagne, Finlande), poursuivant le même objectif de promotion des compétences, ont mis l'accent sur le développement d'instances de certification centralisées.

- Politique de certification et partenaires sociaux : appel à la cogestion

L'implication des partenaires sociaux au développement de la formule formation/emploi, de la certification des compétences produites, peut également jouer un rôle décisif. L'enjeu à ce niveau est celui du couplage de la formation et des certificats aux politiques salariales. Notre marché du travail est en bonne partie régulé par les partenaires sociaux. Et les règles qu'ils édictent pourraient viser explicitement à valoriser les compétences produites par l'enseignement qualifiant. A l'instar de ce qui se produit en Allemagne, les certificats de l'enseignement qualifiant pourraient jouer un rôle similaire au diplôme scolaire et à l'ancienneté dans la formation des salaires. Du point de vue des individus, il s'agirait d'un élément susceptible de crédibiliser un peu plus l'enseignement qualifiant.